

VINCENZO CARATOZZOLO

(Responsabile relazioni istituzionali e studi dell'Alitalia S.p.A.)

IL TRASPORTO AEREO E LA SUA LIBERALIZZAZIONE: “UN PROCESSO INTEGRATO”

L'industria del trasporto aereo in Italia attraversa un periodo di gravi contraddizioni.

Da un lato, il c.d. «terzo pacchetto», entrato in vigore il 1° gennaio 1993 con i Regolamenti comunitari in materia di licenze, accesso al mercato e tariffe dei vettori aerei (rispettivamente i Regolamenti 2407/92, 2408/92 e 2409/92), ha oramai sostanzialmente aperto alla concorrenza il mercato dei servizi aerei di linea intracomunitari, permettendo ai vettori dell'Unione Europea di muoversi liberamente all'interno di questo vasto spazio economico. Sulle rotte intracomunitarie e nazionali, infatti, i vettori operano in regime di piena concorrenza, sulla base di titoli di abilitazione armonizzati e con piena libertà tariffaria.

A ciò si aggiunga che la politica degli *open skies*, sia pure con le limitazioni derivanti dalla natura bilaterale e non comunitaria degli accordi ad essa ispirati, sta progressivamente aprendo alla concorrenza anche le rotte extracomunitarie. Si pensi, in particolare modo, al recente esempio degli accordi conclusi tra Italia e Stati Uniti a Roma l'11 novembre 1998.

Dall'altro lato, non si può non denunciare lo stato di straordinaria arretratezza in cui versano, nel nostro Paese, almeno due aree chiave del trasporto aereo: l'organizzazione amministrativa, sia diretta che indiretta, della navigazione aerea e la rete delle infrastrutture aeroportuali. Aree caratterizzate, in particolare, dall'assetto tuttora disorganico delle autorità e degli enti preposti ai controlli, sia a terra

che in volo, e dal regime di sostanziale monopolio in cui operano ancora i gestori aeroportuali.

Per comprendere appieno gli effetti nefasti di questa palese incongruenza (che spesso assume le connotazioni di un latente conflitto) è sufficiente ricordare che il trasporto aereo è un'industria in cui all'attività principale, quella del trasporto passeggeri, si raccorda una complessa articolazione di servizi accessori diversi, quali il *ground-handling*, l'assistenza al volo, i servizi di sicurezza aeroportuali, ecc..

È ovvio che sia necessario un costante coordinamento tra la prima e le altre fasi operative del trasporto aereo. È anche facile che le disfunzioni e le carenze di quegli imprenditori o soggetti istituzionali che integrano il proprio ciclo produttivo con quello del vettore possano riflettersi sull'efficienza funzionale di quest'ultimo, penalizzandolo ingiustamente. Non deve, quindi, stupire che il vettore, essendo il soggetto cui si rapporta il cliente finale, sia poi considerato l'unico responsabile delle inefficienze e delle criticità del sistema.

Sotto questo profilo, la prima metà dell'anno in corso ha presentato notevoli difficoltà per l'Alitalia, da imputarsi principalmente al vero e proprio caos che si è verificato nel settore del trasporto aereo e che ha finito per penalizzare le compagnie ed i fruitori finali del servizio, ovvero i passeggeri.

Malgrado i vani tentativi esperiti da più parti di attribuire esclusivamente ad Alitalia la responsabilità per i ritardi registratisi negli aeroporti italiani, è innegabile che ad un'attenta ed imparziale analisi dei fatti siano emerse alcune incontrovertibili verità di contenuto diametralmente opposto.

La prima è che esiste un problema di «sistema» nel settore del trasporto aereo in Italia, la cui soluzione non può essere più rinviata, in quanto non è possibile concepire una totale liberalizzazione del mercato di riferimento senza adottare provvedimenti che incidano profondamente sulla natura e sul ruolo delle altre componenti, strutturali ed infrastrutturali, del processo produttivo.

Le strozzature monopolistiche ancora oggi insite nel sistema stesso, sono tali, infatti, da vanificare quasi completamente i benefici effetti che dalla liberalizzazione era lecito attendersi.

E dal momento che il sistema infrastrutturale italiano in campo aeronautico è tra i più arretrati in Europa, a farne le spese non può che essere la compagnia aerea *leader* in ambito nazionale, e cioè l'Alitalia. La quale, tuttavia, non solo ha retto l'impatto con il citato processo di *open skies*, ma ha anche dimostrato di sapersi inserire con pieno merito nelle logiche e negli scenari del mercato globale.

Purtroppo le inefficienze ed i ritardi del sistema-Paese, ricadono negativamente su una compagnia che è di recente uscita con successo da una delicata fase di risanamento, pregiudicandone i programmi di rilancio e sviluppo in misura esponenziale. Ed è per questi motivi che Alitalia è più di chiunque altro interessata ad affrontare in modo organico e risolutivo le carenze e le disfunzioni del sistema.

Si tratta di carenze e disfunzioni che trovano la loro origine in un assetto istituzionale confuso e nella persistente inerzia sia del Governo, sia degli Organi della Pubblica Amministrazione preposti alle attività di controllo.

Di qui la ricorrente affermazione che il complesso delle disposizioni volte a disciplinare l'attività dei vettori e dei gestori aeroportuali possa definirsi come un sistema a più velocità. Mentre i vettori si confrontano tra loro in un mercato senza frontiere e che ha oramai un respiro mondiale, i gestori aeroportuali europei, ma soprattutto quelli italiani, beneficiano sistematicamente di sovrapprofitti monopolistici. L'A.E.A (Associazione dei Vettori Europei) ha evidenziato che il complesso degli oneri aeroportuali a carico dei vettori nell'ambito dell'Unione Europea ammonta mediamente a circa il doppio di quello sostenuto dai vettori stessi negli Stati Uniti ed in Estremo Oriente.

Le compagnie aeree si trovano così ad essere schiacciate tra il mercato dei voli di linea, che vede progressivamente assottigliarsi i margini di profitto, ed il mercato delle gestioni aeroportuali, dove, al contrario, vigono, soprattutto in Italia, tariffe assolutamente slegate da qualsiasi logica concorrenziale.

Tale assetto, profondamente distorto e di sostanziale incompiutezza degli obiettivi di libero mercato perseguiti dalla Co-

munità Europea, trova sicuramente la propria origine in quella stessa sede comunitaria che è stata inizialmente, quando si è trattato di aprire alla concorrenza i collegamenti aerei di linea, forte promotrice del processo di liberalizzazione, ma che poi ha assunto orientamenti più cauti ed a tratti di vera conservazione nel momento in cui era necessario passare alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, nonostante questi siano strettamente integrati con il trasporto aereo.

La Direttiva 96/67/CE, relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, prevede, infatti, una liberalizzazione graduale nei soli scali con maggiore volume di traffico e solo in relazione alla prestazione dei servizi, mentre disposizioni cruciali, come, a puro titolo di esempio, la separazione contabile tra gestore dell'infrastruttura ed operatore di *handling*, diverranno vincolanti per gli Stati membri solo a partire del 1° gennaio 2001.

Parimenti, la proposta di direttiva del Consiglio relativa ai diritti aeroportuali (Doc. 98/C 319/04 in G.U. delle Comunità Europee n. C319/4 del 16.10.98), è, al momento, bloccata per la convergente opposizione di alcuni Stati membri.

Le contraddizioni e le cautele dell'Unione Europea hanno trovato terreno fertile in Italia, dove un legislatore nazionale, tradizionalmente recalcitrante nei confronti della liberalizzazione dei mercati più protetti, non ha esitato a trarre dal fittizio recepimento della Direttiva in materia di servizi di assistenza a terra lo spunto per tutelare il mantenimento dello *status quo* e protrarre il più a lungo possibile la chiusura del mercato.

Alcuni esempi emblematici possono aiutare ad illustrare e comprovare tali considerazioni.

Iniziamo dalla vicenda dell'autoproduzione, già prevista in termini amplissimi dall'art. 9 della Legge 287/90, c.d. «Legge anti-trust», la quale, ricordiamolo, prevede che la produzione di servizi in monopolio possa essere svolta per uso proprio, nonché in favore della società controllante e della società controllata, precisando che, a tali fini, si ha controllo, oltre che nei casi previsti dall'art. 2359 c.c., anche in presenza di diritti, contratti o altri rapporti che conferiscano, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze

di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa.

Come è noto, si è trattato di una norma chiave che ha consentito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di consolidare i presupposti di un effettivo processo di liberalizzazione anche in settori riservati ad imprese operanti in monopolio.

Per quanto riguarda il settore dell'assistenza aeroportuale, ricordiamo in particolare, le pronunce contro SEA, del 17 marzo 1993, e contro AdR, del 16 marzo 1994, entrambe condannate per aver impedito l'accesso all'autoproduzione di vettori che ne avevano fatto regolare richiesta. Tuttavia, si è trattato di conquiste non durature. Paradossalmente, infatti, il recepimento in Italia della citata Direttiva 96/67/CE ha fornito l'occasione non già per consolidare ed allargare lo spazio conquistato al libero mercato dalla Legge 287/90, ma piuttosto per ristabilire antiche ed odiose limitazioni.

Il nostro legislatore, infatti, sordo ai pubblici richiami dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (vedi la segnalazione del 23 febbraio 1998, resa ai sensi dell'art. 22 della Legge 287/90), ha dato attuazione alla Direttiva (dapprima con la Legge 24 aprile 1998, n. 128 e, successivamente, con il Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18) in modo palesemente distorto, non solo tradendone i già timidi intenti liberalizzatori, ma, addirittura, spingendosi ben più oltre.

Sulla base di un'interpretazione della norma comunitaria del tutto arbitraria ed in contrasto con le finalità che ispiravano la Direttiva stessa, il legislatore nazionale ha stabilito che solo il vettore - in quanto «utente» dell'aeroporto - può fare autoassistenza a sé stesso o ad altro vettore del proprio gruppo societario.

In quest'ultimo caso, tuttavia, tale autoassistenza è ammessa esclusivamente se l'altro vettore sia controllato mediante partecipazione maggioritaria al capitale di rischio, con conseguente riduzione, in tal modo, anche degli esigui spazi di liberalizzazione preesistenti.

Pertanto, le numerose società che molti vettori hanno costituito per svolgere l'autoproduzione, non essendo utenti, esulano adesso dalla previsione legislativa e devono essere considerate soggetti terzi, non autorizzati, fino al 1° gennaio 2001, ad autoprodurre

per il vettore controllante in quegli aeroporti che non raggiungano un traffico annuale pari a 3 milioni di movimenti passeggeri o a 75.000 tonnellate di merci. Il che significa che, fatta eccezione per gli aeroporti di Fiumicino, Linate e Malpensa, la facoltà di autoproduzione mediante imprese *ad hoc* da parte dei vettori non è, al momento, esercitabile negli aeroporti del nostro Paese.

Tale aberrazione è stata, peraltro, confermata dai provvedimenti applicativi della normativa nazionale di recepimento, che l'ENAC ha emanato con proprie circolari in data 10 giugno 1999 (rife. EAL-01 e 28 luglio 1999, rife. APT-02), mediante i quali ha, sì ammesso i vettori ad autoprodurre per il tramite di società controllate, ma solo qualora queste società svolgessero autoproduzione prima del 5 febbraio 1999, data dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 18/99, e, comunque, non oltre il termine di sei anni previsto dall'art. 20 del provvedimento stesso (para. 3 della circolare 28 luglio 1999, rife. APT-02). Con buona pace della libertà di accesso al mercato.

I vettori che desiderassero, oggi, autoprodurre tramite società controllata «non vettore» dovrebbero, invece, sottostare a questo assurdo ed irragionevole vincolo, patendo una grave e vessatoria discriminazione.

È significativo, peraltro, il fatto che tale problema sia sorto solo in Italia. Gli altri Paesi della Comunità sono andati talmente avanti nel processo di liberalizzazione da non aver posto alcuna restrizione del genere.

Che dire, poi, della posizione assunta dall'ENAC nella summenzionata circolare, in merito alla possibilità di svolgere autoassistenza anche a favore di *partners* commerciali, in presenza di accordi operativi particolari tra vettori, quali *codesharing*, *franchising*, noleggio.

Secondo l'ENAC, le richieste di autoassistenza da parte di un operatore a favore di altro operatore devono essere attentamente esaminate e l'autoproduzione non potrà essere consentita ove da tale disamina emerga che sia stato assunto da una delle due parti l'obbligo di fornire i servizi di assistenza aeroportuale a titolo oneroso, comunque concordato, quali pagamenti di corrispettivi o, persino, compensazioni economiche con altri servizi (para. 7, capoversi 8 e 9).

È sin troppo evidente che la formula è tesa ad escludere qualsiasi forma di autoproduzione per voli operati in *partnership* tra più vettori, fatto, ovviamente, salvo il caso che il soggetto che svolge autoassistenza operi a puro titolo di beneficenza a favore del *partner* commerciale.

Tutti conoscono i gravi problemi operativi che questo orientamento sta creando in un mercato in cui gli accordi commerciali tra vettori si moltiplicano ad un ritmo vertiginoso. Niente, dunque, potrebbe dare meglio la sensazione di un drammatico distacco tra una realtà commerciale internazionale in dinamica e continua evoluzione ed una realtà interna statica e bloccata ancora da obsolete ed asfittiche riserve di monopolio legale.

Ancor più grave appare, in quest'ottica, il vincolo imposto dall'art. 14 del citato Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, di recepimento della Direttiva 96/67/CE, il quale prevede, ai fini della protezione sociale, che, nei trenta mesi successivi alla data di entrata in vigore dello stesso (5 febbraio 1999), ogni trasferimento di attività concernente una o più categorie di servizi di assistenza a terra comporti il passaggio del personale dal precedente gestore del servizio stesso al soggetto subentrante, in misura proporzionale alla quota di traffico o di attività acquisita e con il mantenimento della tipologia di rapporto di lavoro preesistente.

Tale disposizione, infatti, avrebbe trovato una sua logica in un preesistente regime concessorio (nel quale costituiva regola consuetudinaria che il nuovo concessionario «rilevasse» il personale del precedente concessionario), mentre non trova analoga giustificazione in un assetto che dovrebbe tendere alla liberalizzazione del mercato, con libertà di organizzazione competitiva dei nuovi operatori, la quale viene, invece, sicuramente limitata dall'obbligo di garantire i livelli occupazionali preesistenti e di assumere i lavoratori già impiegati da altro operatore economico sullo stesso scalo.

Ora, è fin troppo chiaro che, in virtù di tale disposizione, sin oltre la metà dell'anno 2001, l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra, e perfino di quelli svolti in autoassistenza, sarà fortemente ostacolato. I piccoli operatori in conto terzi, ovvero i vettori operanti in autoproduzione, non hanno certo la forza economica e

forse neppure le economie di scala per sopportare costi del personale così elevati. E si badi bene che l'Italia è l'unico Stato membro ad aver scaricato interamente sul mercato, sostanzialmente paralizzandolo, il costo della protezione sociale.

Sempre in tema di ostacoli alla liberalizzazione, non si dimentichi, inoltre, la formidabile barriera eretta dall'art. 13 del suddetto Decreto Legislativo di recepimento, il quale prevede, tra l'altro, che il prestatore dei servizi di assistenza a terra disponga di un capitale sociale almeno pari ad un quarto del presumibile giro d'affari derivante dalle attività da svolgere. Tutto ciò, in palese violazione dell'art. 14 della Direttiva, il quale stabilisce, invece, che i criteri di idoneità non possono portare ad una riduzione di fatto dell'accesso al mercato o dell'effettuazione dell'autoassistenza.

Da parte sua, l'ENAC, nella citata circolare (para. 4), non ha mancato, sul punto, di dare un proprio originale «contributo creativo», estendendo l'art. 13 del Decreto Legislativo, che già di per sé comporta una palese violazione della normativa comunitaria, anche ai vettori operanti in autoproduzione, estensione che il Decreto di recepimento non prevede affatto. In tal modo, per un evidente straripamento di potere riesce così nella singolare impresa di violare, oltre la Direttiva, anche lo stesso Decreto di recepimento, poiché modifica, peraltro in senso ulteriormente restrittivo, una fonte primaria del diritto.

Quelli sin qui ricordati non sono che alcuni esempi in un quadro a dir poco allarmante, in cui, è bene ribadirlo, la direttiva comunitaria volta alla liberalizzazione del mercato dell'assistenza a terra è diventata lo strumento principale di una politica di conservazione e talvolta perfino di restaurazione di antichi privilegi. Questo mentre i vettori aerei di linea sono sottoposti ad una crescente pressione concorrenziale, che richiede politiche di contenimento dei costi e di concentrazione delle risorse sul miglioramento della qualità dei servizi.

Ecco, quindi, le due velocità cui accennavo prima. Si chiedono ai vettori grandi sforzi a vantaggio dei consumatori, ma al tempo stesso non si dà ad essi la possibilità di accedere, a loro volta, come consumatori di servizi essenziali per il proprio ciclo pro-

duttivo, ad un mercato veramente concorrenziale, in grado di fornire buoni servizi a prezzi, appunto, «di mercato».

Si è già accennato che le principali responsabilità di questa situazione devono essere ascritte al legislatore nazionale, il quale non solo non ha pienamente compreso i grandi vantaggi che possono derivare da un'autentica politica di liberalizzazione (vedi, in senso opposto, il grande sviluppo del settore in Gran Bretagna ed in Olanda), ma tuttora non ha percepito l'urgenza di una politica di riordino degli organi e degli uffici preposti alla vigilanza ed al controllo delle attività svolte in ambito aeroportuale. Non ci si rende conto che un sistema aeroportuale moderno ed efficiente non è assolutamente compatibile con la frammentazione delle attività di controllo tra un gran numero di autorità amministrative, con conseguenti confusioni e sovrapposizioni di ruoli e di funzioni.

Si è, in proposito, di recente affermato che l'istituzione dell'ENAC ha rappresentato il superamento di tale frammentazione, una sorta di *authority* del settore da tanto tempo vagheggiata. Niente di più lontano dalla realtà. Non solo accanto all'ENAC coesistono le competenze di autorità quali, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, il Dipartimento dell'Aviazione Civile presso il Ministero dei trasporti, l'Autorità per i Trasporti, i Vigili del Fuoco, i vari Enti Pubblici Territoriali, il Ministero dell'Ambiente, il Consiglio Nazionale dei Trasporti e della Logistica, l'Agenzia per la Sicurezza, l'ENAV (e l'elenco potrebbe continuare ancora), ma lo stesso ENAC, per le materie di sua competenza, appare impegnato a svolgere un ruolo tutt'affatto diverso da quello per il quale è stato istituito. Un ruolo non già di propulsore dell'apertura del mercato, bensì di rigorosa difesa dell'esistente e di sostanziale latitanza quanto all'attività di controllo nei confronti dei gestori aeroportuali, pur ad esso demandata dalla legge.

Invano altre istituzioni, quali l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato o, ancora, l'Autorità giudiziaria, sia ordinaria sia amministrativa, tentano da tempo di supplire a tali carenze. Ma nonostante tale opera meritoria di costante stimolo alla più corretta applicazione della legislazione antimonopolistica, i loro sforzi sono stati sistematicamente vanificati. La storica pronuncia del

TAR Lombardia n. 57/98, del 13 gennaio 1998, contro le prassi degli enti gestori in materia di fissazione delle tariffe aeroportuali sembra ormai dimenticata; le puntualissime decisioni e segnalazioni dell'Autorità Garante, citate prima, sono, di fatto, disattese.

Le conseguenze di questa deriva istituzionale sono sotto gli occhi di tutti. L'Italia ha i servizi di assistenza a terra di qualità peggiore e di costo più elevato nella Comunità Europea.

I corrispettivi stabiliti dai gestori aeroportuali in Italia sono caratterizzati da scarsa trasparenza, mancanza di organicità, assenza di un effettivo e controllabile orientamento ai costi, in palese violazione di precise disposizioni della legislazione nazionale e comunitaria.

Sotto il profilo della trasparenza, è tuttora diffusa tra i gestori aeroportuali la pratica di fissare tariffe globali, in cui non è indicato analiticamente il prezzo di ciascun servizio, ma piuttosto i singoli servizi sono raggruppati in varie combinazioni, i c.d. «pacchetti», ciascuno dei quali offerto ad un prezzo complessivo.

Gli effetti negativi sono sotto gli occhi di tutti. Ovvio che tale forma di tariffazione non rende possibile all'utente verificare la corrispondenza tra prezzo pagato e reale valore del servizio fornito.

È, inoltre, palese che se il costo dei singoli servizi inseriti nel pacchetto è ignoto, non è difficile per il gestore aeroportuale manipolare il prezzo complessivo. È sufficiente - allo scopo - sottovalutare i servizi compresi a listino nel pacchetto, ma poi esclusi perché autoprodotti o forniti da terzi. Il vettore, in assenza di strumenti di verifica, pagherà, senza saperlo, di più per i servizi che continua a richiedere al gestore aeroportuale. I concorrenti di quest'ultimo, per parte loro, vedranno progressivamente assottigliarsi i propri margini di profitto, poiché il gestore sui servizi da loro offerti praticherà, questa volta, prezzi minimi ed effettivamente «concorrenziali».

Ricordiamo che la tariffazione «a pacchetto» è stata condannata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nelle già ricordate decisioni 17 marzo 1993, AdR e 16 marzo 1994, IBAR/SEA, in quanto viola l'art. 3 della Legge 287/90, configurando un abuso di posizione dominante. Eguale condanna è stata

pronunciata dal Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, nella citata sentenza n. 57/98 del 31 gennaio 1998, perché le tariffe «a pacchetto» sono contrarie, tra l'altro, agli artt. 86 e 90 del Trattato dell'Unione Europea.

Ciò nonostante tale modalità di tariffazione, caso unico in Europa, è correntemente adottata, con poche eccezioni, dai gestori aeroportuali del nostro Paese.

Ma non è tutto. Manca completamente un coordinamento tra la determinazione delle tariffe e quella dei diritti aeroportuali. I gestori invocano aumenti dei diritti senza considerare la circostanza che le tariffe italiane dei servizi di assistenza a terra restano tra le più alte in Europa.

In proposito, è a tutti noto che la Legge 537 del 1993, al comma 10 dell'art. 10, così come modificata dalla Legge 662/96, ha disposto l'aggiornamento delle tasse aeroportuali con decreto ministeriale, sulla base dei seguenti parametri:

- a. progressivo allineamento ai livelli medi europei;
- b. differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico di ciascuno;
- c. applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari, differenziati in relazione all'intensità del traffico nei diversi periodi della giornata;
- d. correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali;
- e. conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

Nessuno di questi parametri appare al momento applicato. Sul territorio nazionale, l'ammontare dei diritti aeroportuali resta indifferenziato ed è aggiornato su base percentuale con riferimento all'inflazione. È significativo che l'ultimo aggiornamento, adottato nell'ottobre 1998, ha preso in considerazione solo il progressivo allineamento ai livelli medi europei e le esigenze di recupero dei costi, garantendo così ai gestori ulteriori introiti, mentre gli altri parametri restano immotivatamente inapplicati.

Non si dimentichi, inoltre, che i vettori sono obbligati a corrispondere, oltre alle tariffe ed ai diritti, anche dei compensi ag-

giuntivi sotto forma di *royalties* (ad esempio per il rifornimento carburante o per il *catering*) ovvero sotto forma di canoni di subconcessione (come, ad esempio, avviene per quelli imposti agli utenti che svolgono servizi in autoproduzione). Inoltre, nella determinazione dei compensi per l'uso delle infrastrutture, non si tiene in considerazione il fatto che esse sono anche utilizzate a fini commerciali e, quindi, produttive di ulteriori proventi per i gestori.

La complessa e varia articolazione dei corrispettivi non può che costituire un ulteriore fattore di crescita incontrollata dei prezzi, con conseguente violazione della già menzionata legislazione anti-monopolistica, la quale, non si dimentichi, è, in prima battuta, volta proprio ad evitare che soggetti che operano in posizione di monopolio sul mercato possano abusare del proprio potere per costringere i consumatori a pagare prezzi più elevati a fronte di servizi spesso di qualità insoddisfacente.

Manca, poi, qualsiasi controllo effettivo sull'orientamento ai costi dei compensi fissati dai gestori.

Infatti, deve rilevarsi come tale verifica possa essere effettuata solo in presenza di una corretta separazione contabile tra le attività relative all'*handling*, quelle di gestione delle infrastrutture e quelle commerciali. In assenza di tale separazione e, soprattutto di chiari criteri contabili da applicare, l'attribuzione dei costi di gestione all'uno o all'altro settore risulta, di fatto, affidata al mero arbitrio del gestore, il quale - lo si è detto più volte - nei preconsuntivi predisposti per l'approvazione delle tariffe tende sistematicamente a sopravvalutare i costi imputati ai servizi di assistenza a terra e a sottostimare i costi relativi alle infrastrutture.

La separazione contabile diventa, quindi, un passaggio fondamentale per il rispetto della normativa sulla concorrenza, al fine di evitare che l'attività condotta in regime di sostanziale monopolio dai gestori non si risolva nella fissazione di prezzi sovracompetitivi.

Non a caso, il D.M. 12 novembre 1997, n. 521, che attua le disposizioni dell'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, stabilisce, all'art. 9, comma 2, che «la società di gestione aeroportuale può esercitare i servizi e le attività di assistenza a terra nei limiti specificati nella convenzione e secondo la normativa vi-

gente, *a condizione che* i risultati di esercizio di tale attività siano separatamente evidenziati nei bilanci e in tutti i documenti contabili».

Disposizione che evidentemente recepisce in via anticipata l'art. 4 della Direttiva 96/67/CE, il cui primo comma recita «l'ente di gestione di un aeroporto, l'utente o il prestatore di servizi che forniscono servizi di assistenza a terra devono operare una netta separazione a livello contabile, secondo le vigenti prassi commerciali, tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre loro attività».

Non è chi non veda come tali prescrizioni siano oramai direttamente vincolanti e, pertanto, il rinvio al 1° gennaio 2001 per la loro attuazione, come prescritto dall'art. 1, paragrafo 2, della suddetta Direttiva, debba considerarsi senz'altro superato dalla stessa legislazione nazionale.

L'art. 7 del Decreto Legislativo n. 18/99 ribadisce, infatti, come l'ente di gestione debba tenere separata la contabilità concernente l'assistenza aeroportuale da quella concernente le altre attività istituzionali da esso esercitate, così come debba evitare flussi finanziari da queste ultime in favore della prima. Questa disposizione è chiaramente intesa ad evitare che l'ente di gestione finanzi con un aumento dei diritti aeroportuali la propria attività di assistenza a terra, svolgendola a prezzi artatamente bassi e, quindi, falsando la concorrenza con gli altri soggetti interessati ad espletarla.

Tuttavia, anche laddove le autorità ritenessero che non esistono ancora i presupposti per imporre ai gestori la separazione contabile, ciò che, a nostro avviso, non è plausibile, esse, comunque, non sarebbero esonerate dall'obbligo di individuare soluzioni alternative in grado di approssimare quanto più possibile quel risultato prefigurato dalle norme richiamate.

A nostro avviso incombe sulle autorità di controllo ed, in particolare, sull'ENAC, il preciso obbligo, in esecuzione della legislazione sia interna che comunitaria, di adottare tutti gli strumenti necessari al fine di evitare che il gestore aeroportuale possa fissare tariffe che, non essendo correlate ai costi, si risolvano nell'imposizione di prezzi sovra-competitivi.

Purtroppo tale compito risulta del tutto disatteso. L'ENAC persiste nell'attribuire un'interpretazione estremamente restrittiva

alle disposizioni in materia di separazione contabile e non svolge nessuno di quei controlli ad esso demandati dall'art. 10 del Decreto di recepimento della Direttiva 96/67/CE e dal decreto legislativo istitutivo 25 luglio 1997, n. 250. In particolare, non si ha sinora notizia alcuna di verifiche sui corrispettivi per l'utilizzo delle strutture centralizzate, dei beni d'uso comune e di quelli in uso esclusivo, affinché questi siano pertinenti ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto in cui le attività si svolgono.

D'altra parte, non può sfuggire all'osservatore disincantato come i primi provvedimenti dell'ENAC siano ispirati all'opposto principio di rendere più difficile l'accesso al mercato da parte di operatori indipendenti, mentre nessun tipo di intervento è stato effettuato a fronte delle gravi violazioni commesse dai gestori aeroportuali.

Nel quadro così tracciato, un breve cenno meritano, infine, altre quattro questioni, anch'esse di vitale importanza per un equilibrato sviluppo del trasporto aereo nel nostro Paese.

La prima è quella della responsabilità delle gestioni aeroportuali per danni causati ai passeggeri e ad esse imputabili.

Anche qui, mentre si assiste da anni ad un processo di progressivo abbattimento delle norme che sin dal lontano 1929 determinavano una limitazione della responsabilità del vettore aereo, purtroppo i gestori aeroportuali perseverano, con il sostanziale consenso delle autorità di controllo, ad avvalersi di clausole contrattuali vessatorie, contenute nei regolamenti di assistenza a terra unilateralmente predisposti, che prevedono, a loro favore, una pressoché totale irresponsabilità per gli eventi dannosi verificatisi in seguito a disservizi.

Ricordiamo che con il Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997, il regime di responsabilità limitata del vettore aereo comunitario regolamentato dal sistema di Varsavia-L'Aja è stato profondamente modificato. Tale sistema, come è noto, prevedeva un regime di colpa presunta a carico del vettore, per eventuali danni occorsi ai passeggeri ed ai bagagli nel corso del trasporto aereo, da cui il vettore medesimo poteva esonerarsi qualora avesse fornito la prova che esso ed i suoi dipendenti e preposti (tra i quali rientrano anche i gestori aeroportuali) avessero adottato tutte le misure necessarie e possibili per evitare i predetti danni.

Il danno risarcibile era limitato ad una somma massima, che poteva essere superata solo se il danneggiato avesse provato il dolo o la colpa grave del vettore. Il vettore poteva, peraltro, elevare volontariamente il limite di responsabilità o addirittura rinunziarvi, inserendo tali modifiche nelle proprie condizioni generali di trasporto che costituiscono il contenuto *standard* del rapporto contrattuale con il passeggero.

Il citato Regolamento comunitario e, da ultimo, la nuova Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale adottata a Montreal lo scorso 28 maggio (che è destinata a sostituire la Convenzione di Varsavia del 1929), rovesciano, invece, questa impostazione.

Tra i punti più qualificanti della nuova normativa vi é, infatti, l'eliminazione completa dei limiti di responsabilità del vettore comunitario per danni da morte, ferite o qualsiasi altra lesione personale del passeggero e l'introduzione per i predetti danni, fino ad un ammontare pari a 100.000 Diritti Speciali di Prelievo, del principio di responsabilità oggettiva (o meglio aggravata) presunta del vettore, sia pure temperata dalla previsione di un diritto di rivalsa del vettore stesso nei confronti dei terzi effettivamente responsabili dei predetti danni. Analoga responsabilità oggettiva del vettore è, inoltre, prevista per i danni ai bagagli registrati e per le merci (nei limiti, rispettivamente, di 1.000 DSP per passeggero e di 17 DSP per chilogrammo di merce trasportata).

È evidente, in tale radicale mutamento normativo, l'affermarsi di un'inversione di tendenza da parte del legislatore sovranazionale, preoccupato non più di garantire ai vettori la possibilità di disporre di coperture assicurative per la responsabilità civile calcolate con riferimento a parametri risarcitori quantificabili con certezza, quanto, piuttosto, di rendere la normativa in tema di responsabilità del vettore per danni più allineata con la disciplina risarcitoria di diritto comune, nel malcelato intento di pervenire, in prospettiva, ad una responsabilità oggettiva totale del vettore. Sono di questi giorni gli interventi sulla stampa di autorevoli studiosi che, inserendosi nel dibattito in corso tra operatori ed associazioni di tutela dei consumatori in tema di disservizi nel settore dei trasporti pubblici e sulla scia di sentenze

di merito quanto meno discutibili, caldeggiando apertamente l'adozione di provvedimenti normativi che stabiliscano una responsabilità oggettiva del vettore anche per il ritardo, sull'onda di estemporanei movimenti di opinione.

Ma è francamente paradossale come, nonostante siano state più volte illustrate le circostanze per le quali, nel contesto della «catena» del servizio del trasporto aereo, debbano spesso ascriversi a soggetti diversi dai vettori (quali enti di gestione aeroportuale e di controllo del traffico aereo) le ragioni dei ritardi registratisi negli ultimi mesi, si tenti di addossare ai vettori stessi anche gli oneri connessi a tali altrui disfunzioni. Ciò prendendo, oltretutto, a pretesto argomentazioni palesemente destituite di ogni valido fondamento giuridico, quali la frequente impossibilità da parte dei passeggeri di comprovare il danno derivante dal ritardo o di promuovere iniziative legali contro soggetti diversi dal vettore (come peraltro consentito dall'ordinamento) per la «confusione» di ruoli e di competenze che caratterizza il comparto.

A tutto ciò, comunque, si contrappone la posizione del tutto defilata degli enti gestori aeroportuali e dei controllori di volo.

I primi, in particolare, nei contratti *standard* per la fornitura di prestazioni di *handling*, che vengono imposti alle compagnie di trasporto aereo in virtù del vigente regime di monopolio, prevedono a loro favore l'esonero da qualsiasi responsabilità per danni che non sia imputabile a dolo o colpa grave. Ciò in chiara violazione dei principî normativi inderogabili posti dalla legislazione nazionale e comunitaria in materia.

Anche in questo caso si assiste, quindi, ad una vistosa contraddizione di fondo, tra una legislazione comunitaria ed internazionale che rende il regime di responsabilità del vettore più severo ed ispirato ai principî di una maggiore tutela del passeggero e la sostanziale irresponsabilità dei gestori schermati dalle clausole di esonero contenute nei contratti di *handling*.

La seconda questione su cui vorrei richiamare l'attenzione, è quella relativa al Regolamento emanato con Decreto 29 gennaio 1999, n. 85, del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, entrato in vigore il 2 agosto 1999, di attuazione della delega contenuta

nell'art. 5 della Legge 217/1992 che prevede l'affidamento in concessione dei servizi di controllo di sicurezza esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia.

Più in particolare, all'art. 2, comma 1, il Regolamento stabilisce che sono oggetto di concessione i servizi di: a) controllo dei passeggeri in partenza ed in transito; b) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature del bagaglio al seguito dei passeggeri; c) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiatura dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso.

Ora, non è chi non veda come, in virtù di tale disposizione, sono assoggettate al regime concessorio previsto dal Regolamento attività di controllo le quali attualmente non sono svolte da Autorità di polizia, bensì da soggetti privati. Infatti, le forze dell'ordine svolgono attualmente soltanto i primi due tipi di controllo, mentre il terzo viene fornito dai gestori aeroportuali, come servizio aggiuntivo, solo in taluni aeroporti. Di fatto, quindi, il Regolamento assoggetta al regime concessorio un'attività di controllo che al momento è svolta da privati e questo in violazione della legge 217/92, che prevede che solo i servizi svolti dalle forze di pubblica sicurezza siano dati in concessione.

Ma, più in generale, nulla osta a che le varie tipologie di controllo indicate sopra possano essere attribuite ad operatori indipendenti dal gestore aeroportuale, anche se lo stesso Regolamento prevede, con singolare contraddizione interna, che ove non attribuiti in concessione, i servizi indicati siano affidati ad imprese di sicurezza.

In sostanza, il Regolamento, nello stabilire l'affidamento in concessione ai gestori aeroportuali dei suddetti controlli, non fa altro che rafforzare la posizione dominante già da essi detenuta sul mercato dei servizi di sicurezza, rendendo quest'ultimo assolutamente impenetrabile alla concorrenza se non a discrezione dei gestori stessi.

In terzo luogo, un breve accenno deve essere fatto al grave stato in cui versa l'ENAV, nato dalla trasformazione dell'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo in ente pubblico economico, sulla base della legge 21 dicembre 1996, n. 665.

Forse è questo l'esempio più vistoso di come sia assolutamente inutile intervenire sulla forma giuridica di un ente, laddove le modalità operative della sua attività restino assolutamente inalterate.

Il controllo del traffico aereo costituisce imprescindibile condizione per lo sviluppo del mercato dei voli di linea, il quale registra tassi di crescita annui nell'ordine del 10%. Di qui le ripercussioni pesantissime che le inefficienze ed i ritardi dell'ENAV possono determinare sul sistema dei trasporti aerei del nostro Paese.

L'Ente è costantemente sotto la pressione di un'elevatissima conflittualità sindacale, peraltro accentuata dal proliferare oltre ogni ragionevole limite delle organizzazioni rappresentative del personale dipendente. A ciò si aggiunga il permanente *gap* tecnologico che l'ENAV denuncia rispetto a sistemi di controllo più evoluti ed affidabili.

Riorganizzare la funzione del traffico aereo significa non solo rendere un migliore servizio ai passeggeri e generare minori ritardi ma, soprattutto, pervenire ad un più razionale sfruttamento dello spazio aereo disponibile in quanto risorsa oramai sempre più scarsa, e, quindi, garantire quello sviluppo del settore cui prima accennavo.

Vorrei, infine, ricordare il caso paradossale della recente normativa adottata in materia di inquinamento acustico, con particolare riferimento al rumore negli aeroporti, quale esempio lampante di un legiferare schizofrenico. Autorevoli studiosi ne hanno già ampiamente evidenziato le varie assurdità ed incongruenze. In questa sede mi limito a sottolineare l'inaccettabilità di un *modus operandi* del legislatore sostanzialmente a compartimenti stagni. La problematica del rumore negli aeroporti non è inserita in un complesso organico di interventi, volto a riequilibrare per altra via gli effetti dirompenti che questa legge può avere sul trasporto aereo. Si preferisce, piuttosto, restare confinati nell'ambito del singolo problema, senza così comprendere che in tal modo si finisce per accrescere la confusione del settore ed aggravare le difficoltà che lo affliggono.

Un esempio per tutti: di fatto, si legalizza la posizione di coloro che hanno abusivamente costruito nei pressi di aeroporti, pur

in presenza di precisi vincoli, scaricandone le conseguenze sugli operatori del settore che, invece, hanno sempre agito nella piena legalità.

Quanto sin qui rilevato non lascia adito a dubbi. È urgentemente necessario un profondo ripensamento complessivo delle dinamiche normative e politiche che governano i servizi di trasporto aereo, i quali versano in una profonda crisi sotto il profilo delle regole e della qualità dei servizi erogati alla clientela.

È ovvio che l'Alitalia, in quanto vettore che opera, nel Paese, circa il 60% del traffico aereo, non possa che risentire gravemente di questo stato di cose, pagando un prezzo altissimo in termini di immagine e trovandosi al tempo stesso svantaggiata rispetto ai concorrenti europei, i quali operano nel nostro Paese una quota ben minore del loro traffico. Uno straordinario caso di «svantaggio competitivo».

La nostra Azienda ha raccolto senza indugio la sfida del mercato e della globalizzazione, ha impegnato tutte le proprie risorse nel miglioramento del servizio, adottando una politica commerciale costruita intorno alle esigenze del consumatore. Ha varato – per prima e sinora la sola nel suo genere – una carta dei servizi che può considerarsi un esempio concreto di tale impegno, e che la pone all'avanguardia in Italia ed in Europa quanto alla cura ed all'attenzione nei confronti del cliente. Nonostante tutto ciò, essa, per cause di cui non è responsabile, vede messa a repentaglio la qualità dei propri servizi e si trova costretta a subire le perduranti inefficienze del sistema.

L'unica strada per uscire da questa drammatica *impasse* è esigere un'azione governativa che contemperi gli interessi delle parti coinvolte e realizzi una efficace politica di mercato a favore dello sviluppo dei diversi sistemi aeroportuali, in un'ottica di forte integrazione con il trasporto aereo di linea.

Anziché contrapporre i vari soggetti protagonisti del fenomeno produttivo, appoggiando gli uni a discapito degli altri, e tutelare gli interessi corporativi di cui alcuni di essi sono portatori, in una prospettiva di acquisizione di consensi diffusi ma di breve momento, si rende necessario che la Pubblica Amministrazione avvii risolutamente e senza infingimenti i seguenti interventi:

a) recepimento delle norme comunitarie in linea con la loro *ratio* liberalizzatrice e, quindi, con conservazione della normativa interna che a tali principî già risponda;

b) riassetto del sistema di tutti i corrispettivi aeroportuali in piena coerenza con principî dettati dalla normativa interna e comunitaria;

c) introduzione del principio della concertazione con le parti interessate su tutti i maggiori temi critici ed evolutivi;

d) individuazione e rimozione di tutti gli ostacoli normativi ed infrastrutturali allo sviluppo ed all'affermazione di un libero mercato del trasporto aereo.

Le su evidenziate iniquità dell'attuale assetto normativo ed istituzionale costituiscono tutte elementi che determinano gravi responsabilità dell'autorità governativa e dei gestori aeroportuali, protagonisti del distorto processo di accumulazione di sovrapprofitti a spese dei vettori aerei e dei passeggeri.

Solo un'autentica liberalizzazione, che affranchi il processo produttivo del trasporto aereo dalla politica di protezione delle rendite di posizione e degli assetti monopolistici, costituirà il giusto elemento di sviluppo dei livelli occupazionali, di miglioramento della qualità dei servizi, di salvaguardia dei diritti dei passeggeri e di equo contenimento dei costi di erogazione del servizio.

Illuminante è al riguardo l'esperienza inglese, che, realizzando, con enorme anticipo sul resto d'Europa, un effettivo processo di liberalizzazione, ha consentito il conseguimento di tutti gli obiettivi (incluso lo sviluppo dei livelli occupazionali) che al nostro Paese vengono negati per la miope politica governativa di strenua difesa di parte, in violazione del libero mercato e delle regole della concorrenza.

Obiettivi questi irrinunciabili per l'Alitalia e per il Paese, perché costituiscono gli strumenti per ottenere, in termini di qualità e di prezzo, la soddisfazione del cliente e la realizzazione di un'adeguata politica di sana crescita ed equilibrato progresso.

GUIDO DE VITA

(c.s.)

Ringrazio vivamente il dott. Caratozzolo per questa sua relazione, veramente brillante ed interessante. Egli ha parlato di una serie di argomenti, con particolare attenzione alla cattiva interpretazione, in Italia, dell'art. 14.

Vorrei soffermarmi per qualche attimo sulla carenza legislativa in materia di trasporto aereo e sul fatto che alcune norme emanate dal nostro legislatore non siano state certamente un modello. Il discorso diventa molto difficile in presenza di due amici, un ex Ministro dei trasporti e un Capo dell'ufficio legislativo dello stesso Ministero, se non ricordo male. Però vorrei ricordare che a quell'epoca le leggi le faceva proprio il Ministero o gli venivano suggerite da qualche "mostro sacro". Dire che in questo disastro legislativo, come lo ha giustamente definito il dott. Caratozzolo, l'Alitalia sia estranea, è un'affermazione che non mi sento di avalare. Condivido, per il resto quello che ha detto il dott. Caratozzolo.

Ritengo di dover fare un'ultima e brevissima considerazione sul problema delle costruzioni, prima abusive e poi condonate, nei pressi degli aeroporti. In base al condono si acquista un pieno diritto, non c'è alcun dubbio. Questo è un problema generale, che non riguarda solo gli aeroporti. Abbiamo degli esempi gravissimi di persone che hanno costruito abusivamente vicino a delle industrie e che, una volta ottenuto il condono, hanno fatto causa e preteso dei danni all'industria che li danneggiava. Naturalmente il dott. Bertucci ha indicato anche un correttivo, spiegando che nelle zone in cui si decide di costruire un aeroporto, considerando i tempi biblici che intercorrono fino al momento della licenza edilizia, bisognerebbe bloccare tutto. Ma nel momento in cui il Comune accetta il condono della costruzione abusiva, i soggetti che hanno costruito saranno i legittimi proprietari, a tutti gli effetti.

Comunque, ringrazio infinitamente il dott. Caratozzolo e
prego il dott. Rattazzi di prendere la parola sul medesimo argo-
mento.